

S t u d i a i A n a l i z y
S t u d i e s & A n a l y s e s

*Centrum Analiz
Społeczno-Ekonomicznych*



*Center for Social
and Economic Research*

230

Małgorzata Markiewicz

**Prawne, operacyjne i instytucjonalne
aspekty funkcjonowania NBP**

W a r s z a w a , 2 0 0 1

Prezentowane w serii „Studia i Analizy” stanowiska merytoryczne wyrażają osobiste poglądy Autorów i niekoniecznie są zbieżne z oficjalnym stanowiskiem CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych.

Materiały konferencyjne przygotowane w ramach projektu badawczego IH02C 027 18 („Renta emisyjna jako źródło finansowania budżetu państwa: analiza czynników określających wielkość przychodów NBP z tytułu prowadzenia polityki pieniężnej oraz ilości środków przekazywanych do budżetu”) finansowanego przez Komitet Badań Naukowych w latach 2000–2001.

© CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2001

Projekt graficzny: Agnieszka Natalia Bury

DTP: CeDeWu Sp. z o.o.

ISSN 1506-1701, ISBN 83-7178-254-3

Wydawca:

CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych

ul. Sienkiewicza 12, 00-944 Warszawa

tel.: (4822) 622 66 27, 828 61 33, fax (4822) 828 60 69

e-mail: case@case.com.pl

Spis treści

Streszczenie	5
1. Czynniki kształtujące zysk NBP	6
2. Wpływ funduszy banku centralnego na wynik finansowy	8
3. Relacje z rządem	12
4. Elementy składowe dochodów i kosztów	14
5. Wnioski	24
Bibliografia	27

Małgorzata Markiewicz

*Jest absolwentką Wydziału Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego. Współpracuje z Fundacją Naukową CASE od 1995 r. uczestnicząc w projektach doradczych dla rządów i banków centralnych Kirgystanu (1996, 1997), Gruzji (1997) i Ukrainy (1995, 1998–2000). Przedmiotem badań i publikacji jest polityka makroekonomiczna z uwzględnieniem zagadnień fiskalnych oraz współzależności między polityką fiskalną i monetarną.
e-mail: mmark@case.com.pl*

Streszczenie

Renta emisyjna powstaje jako różnica między przychodami z aktywów i wydatkami wynikającymi ze zobowiązań banku centralnego. Poprzez transfer zysków banku centralnego do budżetu, kredytowanie rządu i przyjmowanie depozytów rządowych część renty emisyjnej jest transferowana do budżetu. Bank centralny sprawując kontrolę nad kosztami swojej działalności oraz decydując o tworzeniu rezerw może w istotny sposób wpływać na wielkość zysku transferowanego do budżetu. Podmioty finansowe i niefinansowe mogą być również beneficjentami renty emisyjnej w przypadku, gdy bank centralny udziela kredytów oprocentowanych poniżej rynkowej stopy procentowej lub poprzez udział banku centralnego w operacjach sanacji (np. przejęcie nie płynnych aktywów). Celem niniejszej pracy jest analiza prawnych, operacyjnych i instytucjonalnych aspektów funkcjonowania Narodowego Banku Polskiego (NBP) służąca ocenie zasad redystrybucji renty emisyjnej. Przedmiotem oceny będą działania banku wpływające na poziom osiąganego zysku oraz jego redystrybucja w kontekście regulacji prawnych i wypracowanych zasad funkcjonowania NBP.

Podstawowym aktem prawnym nadającym status i regulującym zasady funkcjonowania NBP jest ustawa o banku centralnym przyjęta 31 stycznia 1989 r. (nowelizowana w 1992 r.) i zmieniona 29 sierpnia 1997 r. (nowelizowana w 1998 r.). Na mocy tej ustawy NBP, na równi z jednostkami budżetowymi, korzysta ze zwolnienia od podatków oraz od opłat sądowych i skarbowych.

Słowa kluczowe: renta mennicza, NBP

I. Czynniki kształtujące zysk NBP

Kontrola sprawowana przez NBP nad czynnikami wpływającymi na poziom dochodów i kosztów jest ograniczana działaniami rządu. Przykładowo, bezpośrednie kredytowanie budżetu wymuszane zapisami ustaw budżetowych, zwiększało dochody banku, ale jednocześnie biorąc pod uwagę problemy z terminowym regulowaniem tych zobowiązań, faktycznie prowadziło do obniżenia dochodów NBP.

Udzielanie kredytu refinansowego oprocentowanego poniżej stopy rynkowej na podstawie porozumień pomiędzy bankiem centralnym i rządem prowadziło do obniżenia dochodów NBP. W ten sposób dokonywał się transfer renty emisyjnej z banku centralnego do podmiotów uzyskujących preferencyjne kredyty. Z drugiej strony, utrzymująca się od 1994 r. nadpłynność na rynkach finansowych wymuszała na NBP, kierującym się celem stabilności cen, działania zmierzające do ograniczenia płynności, z reguły bardzo kosztowne dla banku centralnego. Można przyjąć, że jednym z czynników kreujących nadpłynność była i pozostaje luźna polityka fiskalna. Innym czynnikiem był napływ dewiz do kraju prowadzący do nadmiernego wzrostu podaży pieniądza.

Wraz z uwolnieniem kursu złotego presja na wzrost bazy pieniężnej ze strony aktywów zagranicznych osłabła. Wciąż jednak środki budżetowe pozostają źródłem nadpłynności systemu bankowego. Na początku 2001 r. rząd wykorzystał na bieżące potrzeby budżetu 438,9 mln USD ze sprzedaży amerykańskich obligacji. W wyniku tej operacji środki wpłynęły na rynki finansowe, co skłonił bank centralny do ponoszenia kosztów redukcji nadpłynności. Ten przykład doskonale ilustruje konflikt rządu pomiędzy wydatkowaniem środków i chęcią uzyskiwania zwiększonych dochodów z transferu z zysku NBP.

Podstawowym instrumentem ograniczania nadpłynności na rynkach finansowych były operacje otwartego rynku, których koszty systematycznie rosły od 1994 r. i wynosiły 28,2% wszystkich kosztów, w 1995 r. 63%, w 1996 r. 64,9%, w 1997 r. 64,8%, 1998 r. 75,7%. Ostatnią operacją repo, której celem było zasilenie rynku w pieniądź, NBP przeprowadził w styczniu 1995 r.

Zysk banku centralnego stanowi pozycję dochodów budżetu. Istniała tendencja do przeszacowywania wielkości planowanych wpłat z tego tytułu, co wprowadzało temat gospodarowania środkami banku centralnego corocznie do dyskusji publicznych. Przykładowo, w końcu 1998 r. w projekcie budżetu podwyższono dochody budżetu państwa, które w części miały być sfinansowane zwiększonymi wpływami z zysku NBP (o 200 mln zł). Prezes NBP, w wysłanym pod koniec grudnia 1998 r. liście do przewodniczącego Ko-

misji Finansów Publicznych, wyraziła wątpliwość w zwiększenie zysku ponad uprzednio zakładane 350 mln zł. Według stanu na 28 grudnia 1998 r. zysk banku centralnego wynosił 357,4 mln zł. Szacowano, że po rozliczeniu różnic kursowych, kosztów i dochodów odsetkowych zysk ten wyniesie ok. 460 mln zł. W rzeczywistości zysk wyniósł aż 667,2 mln zł przyrastając ogromnie w ciągu trzech ostatnich dni roku. W 1998 r. bank centralny poniósł stratę z działalności operacyjnej, a ostateczny zysk osiągnął dzięki sprzedaży Pierwszego Komercyjnego Banku i rozwiązania rezerw tworzonych na lokaty w bankach zagranicznych.

Zgodnie z ustawą, corocznie Rada Ministrów powołuje komisję, której zadaniem jest ocena sprawozdania finansowego NBP. Dokonując przeglądu bilansu NBP za 1993 r. specjalna komisja rządowa zgłosiła zalecenia dotyczące zlikwidowania funduszu załogi i zmniejszenia odpisów na fundusz inwestycyjny. Zmiany zasad prowadzenia polityki finansowej dokonano dopiero w 1995 r.

Głównym punktem spornym przy przyjmowaniu bilansu za 1994 r. było przeznaczenie dochodów z różnic kursowych. Dochody z dodatnich różnic kursowych są wliczane w zysk, jeśli operacja walutowa jest uznawana za zamkniętą i rozliczoną. Dyskusja dotyczyła tego, które operacje należy uznać za zamknięte. NBP zgodził się, że dochody z różnic kursowych realizowanych z operacji wykupu obligacji nominowanych w dolarach mają być wliczane w zysk. Wątpliwości budził również skup i sprzedaż dewiz przez NBP z i do banków komercyjnych. Według Ministerstwa Finansów dochody te powinny wpłynąć do budżetu, zaś zdaniem banku centralnego operacje nie są zamknięte, dlatego takie dochody powinny pozostać w NBP. W wyniku dyskusji zdecydowano, że różnice kursowe mają zasilać rezerwę rewaluacyjną, a nie zysk. W 2000 r. bank centralny wprowadził kurs płynny rezygnując w ten sposób z obowiązku odkupu dewiz od banków komercyjnych, co ostatecznie zlikwidowało przedmiot rozważań.

Zastrzeżenia Rady Ministrów w 1995 r. budziła wysokość premii rocznych wypłacanych pracownikom banku centralnego, które stanowiąc koszt działalności NBP obniżały wielkość transferów do budżetu. Wysokie pensje były zgodne z ustawą o NBP, jednak dokonano zmiany systemu wynagradzania pracowników. Rada Ministrów zgłaszała również zastrzeżenia dotyczące sanacji przez NBP banków prywatnych. Ustalono, że zakres interwencji ma się zmienić wraz z powołaniem Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Wprowadzenie systemu ubezpieczenia depozytów nie wyeliminowało udziału NBP w programach naprawczych, co prowadziło do wzrostu kosztów działalności banku centralnego.

W przypadku zakupu Pierwszego Komercyjnego Banku z Lublina przez Powszechny Bank Kredytowy, Bankowy Fundusz Gwarancyjny ponosił większość kosztów tej operacji. Uczestniczył w niej również bank centralny, zaś koszty z tego tytułu stanowiło zwol-

nienie PBK z rezerw obowiązkowych oraz odroczenie płatności. Suma 179,1 mln zł, którą PBK miał zapłacić NBP za akcje ma być spłacana prawdopodobnie w ciągu 10 lat, a większość tej kwoty wpłynie do NBP w końcu tego okresu.

NBP ograniczył swój udział w operacjach sanacji banków na rzecz Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, wciąż jednak bierze udział w bardzo kosztownych operacjach pomocowych. W grudniu 2000 r. Komisja Nadzoru Bankowego zatwierdziła program pomocy dla PKO BP realizowanej poprzez wcześniejszy wykup obligacji restrukturyzacyjnych (3,2 mld zł), na które w 1999 r. zamieniono środki z rezerwy obowiązkowej i zwolnienie z obowiązku odprowadzania rezerwy obowiązkowej w kwocie 800 mln zł. Środki uzyskane z banku centralnego PKO BP wpłaci z powrotem do niego jako lokatę terminową. Jednocześnie za środki z wykupu 28-dniowych bonów NBP, bank PKO BP kupi inne bony banku centralnego o dłuższych terminach zapadalności. Operacje lokaty i bonów mają być automatycznie odnawiane co roku. Nie podano jaki jest ostateczny termin operacji. Wskutek tych działań ma nastąpić zmniejszenie nadwyżki płynności w sektorze bankowym. Koszty banku centralnego będą jednak wysokie i są szacowane na ok. 440 mln zł. Zaangażowanie NBP w program naprawczy PKO BP przekroczy wartość środków jakie ten bank otrzymał w ramach dokapitalizowania od Skarbu Państwa oraz środków z pożyczki od Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. W ten sposób skarb państwa przerzuca odpowiedzialność za restrukturyzację PKO BP na NBP. Pomoc dla PKO BP udzielona przez bank centralny jest klasyczną operacją quasi-fiskalną obniżającą przejrzystość finansów publicznych i dochody banku centralnego.

2. Wpływ funduszy banku centralnego na wynik finansowy

Ustawa o NBP z 1989 r. zakładała istnienie funduszu statutowego, rezerwowego, środków trwałych oraz funduszy specjalnych (Tabela 1). Oprócz funduszy wymienionych w ustawie istniał jeszcze fundusz załogi. Ustawa o NBP z 1997 r. ogranicza i porządkuje zasady tworzenia funduszy własnych banku centralnego. W nowej klasyfikacji wyróżniamy fundusze podstawowe (statutowy i rezerwowy) oraz specjalne.

W starej ustawie (z 1989 r.) fundusz statutowy miał wynieść 2 bln starych zł i był tworzony z odpisów z rocznego zysku. Docelowy poziom środków zgromadzono w 1994 r. i nie uległ zmianie do 1997 r. Według nowej ustawy (z 1997 r.) fundusz statutowy wynosi 400 mln zł i jest uzupełniany z odpisów z zysku przez okres nie dłuższy niż 3 lata.

Według starej ustawy fundusz rezerwowy był tworzony z odpisów z rocznego zysku do wysokości funduszu statutowego. Był przeznaczony na pokrycie mogących powstać strat bilansowych. Dalsze wpływy na fundusz rezerwowy miały być dokonywane tylko

Tabela 1. Fundusze własne NBP

Ustawa z 1989 r.	Ustawa z 1997 r.
<i>Fundusze podstawowe</i>	<i>Fundusze podstawowe</i>
statutowy	statutowy
rezerwowy	rezerwowy
środków trwałych	
<i>Fundusze specjalne</i>	
premiowy	premiowy
zakładowy fundusz nagród	zakładowy fundusz nagród
zakładowy fundusz socjalny	zakładowy fundusz świadczeń socjalnych
zakładowy fundusz mieszkaniowy	
postępu techniczno-ekonomicznego	
inwestycyjny Z,K	
dewizowy	
ryzyka	
zapomóg	

Źródło: Ustawa o NBP z 1989 r. i z 1997 r.

Tabela 2. Stan funduszy własnych i operacyjnych, 1990–1994 mld starych zł, od 1995 r. w mln zł.

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
statutowy	500	500	1000	1600	2000	200	200	200
rezerwowy	320,4	500	500	500	1000	200	200	200
środków trwałych	533,2	597,3	736,5	1107,9	1826,6	389,1	418,3	490,2
inwestycyjny	355,1	393	1262	1752,6	1925,3	122,7	376,2	334,4
dewizowy	289,5	416,7	651,4	865,3	1014,5	104,9	133	157,4
postępu techniczno-ekonomicznego					129,3	29,6	52,3	68,7
zakładowy nagród					71	9	12	15
załogi					70			
zakładowy świadczeń socjalnych					10,6	0,9	0,8	0,8

Źródło: Ustawa o NBP z 1989 r. i z 1997 r.

wówczas, gdy fundusz rezerwowy został w całości lub w części zużyty na pokrycie strat bilansowych. Zakładany w ustawie poziom środków osiągnięto w 1995 r. Nowa ustawa utrzymuje istnienie funduszu rezerwowego. Na fundusz rezerwowy przeznaczają się 2% rocznego zysku bilansowego.

W starej ustawie wśród funduszy podstawowych istniał fundusz środków trwałych stanowiący pokrycie wartości środków trwałych, niematerialnych i prawnych oraz innych wartości trwałych pomniejszonych o wartość ich zużycia. Zmiana stanu tego funduszu następowała w wyniku zmiany wartości rzeczywistej środków trwałych. Według zapisów nowej ustawy fundusz zlikwidowano.

Wśród funduszy specjalnych w ustawie o NBP z 1989 r. wyróżniono:

– fundusz inwestycyjny – tworzony z odpisów amortyzacyjnych środków trwałych, likwidacji i sprzedaży tych środków oraz z innych źródeł, uzupełniany odpisem z rocznego zysku. Decyzje o inwestycjach własnych podejmował samodzielnie Prezes NBP. W praktyce fundusz inwestycyjny był zasilany nie tylko z zysku, ale część środków wpływających do funduszu stanowiła koszt działalności NBP [1];

– fundusz dewizowy – tworzony z odpisów z rocznego zysku w wysokości wpływów uzyskiwanych przez NBP z tytułu własnych operacji walutowo-dewizowych, 50% premii uzyskiwanych w dewizach ze sprzedaży monet i numizmatów oraz z dywidend z tytułu udziałów w instytucjach zagranicznych. Przeznaczony na wydatki dewizowe związane z prowadzoną działalnością;

– fundusz ryzyka – z odpisów z rocznego zysku na pokrycie różnic kursowych;

– fundusz premiiowy – z odpisów z rocznego zysku na wypłatę premii regulaminowych pracownikom;

– zakładowy fundusz nagród, zakładowy fundusz socjalny, zakładowy fundusz mieszkaniowy tworzone na zasadach określonych w odrębnych przepisach;

– fundusz postępu techniczno-ekonomicznego – tworzony z narzutów obciążających koszty działalności NBP;

– fundusz zapomóg – tworzony w ciężar kosztów NBP w wysokości ustalonej przez Prezesa NBP.

Wysokość odpisów do tych funduszy oraz narzutów ustalał Prezes NBP w porozumieniu z Ministrem Finansów. W porozumieniu Prezes mógł tworzyć inne fundusze specjalne. Plan finansowy NBP na każdy rok uchwalał Zarząd.

Ustawa o NBP z 1997 r. wyróżnia jedynie trzy fundusze specjalne. Środki nie wykorzystanych z dniem wejścia w życie ustawy funduszy: inwestycyjnego, dewizowego, ryzyka, postępu techniczno-ekonomicznego oraz części funduszu środków trwałych pozostałych po uzupełnieniu funduszu statutowego, podlegały przekazaniu na fundusz rezerwowy.

Zasady tworzenia funduszu premiiowego, w tym wysokość odpisu z rocznego zysku na fundusz oraz sposób wykorzystania środków funduszu uchwała Zarząd. Zasady tworzenia i wykorzystywania zakładowego funduszu nagród oraz zakładowego funduszu świadczeń socjalnych regulują odrębne przepisy. Zarząd może uchwalić inne fundusze

[1] NBP, Raport Roczny 1997, s. 60.

specjalne za zgodą Ministra Finansów, z którym uzgadnia się również wysokość corocznych odpisów na fundusze specjalne.

Fundusz ryzyka zastąpiono rezerwą na pokrycie ryzyka kursowego. Zasady tworzenia i rozwiązywania tych rezerw określa Rada.

Wysokość środków na wynagrodzenia ustalana jest corocznie w planie finansowym NBP. Zasady wynagradzania pracowników ustala Zarząd.

NBP prowadzi gospodarkę finansową na podstawie planu finansowego uchwalonego przez Zarząd i zatwierdzonego przez Radę Polityki Pieniężnej (RPP). Wśród zadań Zarządu możemy wyróżnić: uchwalanie planu działalności i planu finansowego NBP, uchwalanie prowizji i opłat bankowych stosowanych przez NBP oraz ustalanie ich wysokości, określanie zasad gospodarowania funduszami NBP, określanie zasad organizacji i podziału zadań w NBP, określanie zasad polityki kadrowej i płacowej w NBP, sporządzanie bilansu NBP oraz rachunku zysków i strat.

Kontrolę nad działalnością NBP sprawuje RPP będąca organem kontrolnym i decyzyjnym. RPP zatwierdza plan finansowy NBP oraz sprawozdanie z działalności NBP, przyjmuje roczne sprawozdanie finansowe NBP, ustala zasady operacji otwartego rynku. Rada uchwała zasady rachunkowości NBP przedłożone przez Prezesa. NBP współdziała z Ministerstwem Finansów w opracowaniu planów finansowych państwa. Ustawa o NBP zezwala na uczestnictwo w posiedzeniach Rady przedstawiciela Rady Ministrów, bez prawa udziału w głosowaniu, ale z prawem przedstawiania wniosków do rozważenia przez Radę. Prezes NBP w imieniu Rady opracowuje okresowe informacje o wpłatach (wypłatach) z zysku.

Rada Ministrów, na wniosek Ministra Finansów, powołuje komisję, której zadaniem jest zbadanie i ocena rocznego sprawozdania finansowego NBP. W terminie 15 dni po zakończeniu badania, nie później niż do 30 kwietnia, Prezes NBP przedstawia roczne sprawozdanie finansowe NBP Radzie Ministrów do zatwierdzenia. Po upływie 30 dni od daty zatwierdzenia, część rocznego zysku bilansowego podlega odprowadzeniu do budżetu państwa (po uwzględnieniu wpłat awansowych, których dokonywano do 1998 r.). W ciągu 5 miesięcy od zakończenia roku bilansowego Prezes NBP przedstawia Sejmowi roczne sprawozdanie z działalności NBP.

Tabela 3. Udział środków przeznaczonych na zasilenie funduszy własnych w zysku NBP w proc.

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
14,7	12,6	15,3	12,8	12,2	5,9	7,0	3,4	9,7 [1]	3,7

Źródło: Sprawozdania z działalności NBP

[1] Głównie z powodu rozwiązania rezerwy walutowej przez rząd

Zasilenie funduszy własnych przyczynia się do obniżenia wielkości zysku transferowanego do budżetu. Dlatego też zarządzanie funduszami stanowiło przedmiot publicznej

debaty w wyniku której dokonywano znacznych zmian. Wśród funduszy operacyjnych istniał fundusz załogi na który przeznaczano 1% osiągniętego zysku bilansowego. Z dniem 1 stycznia 1995 r. zaniechano tworzenia funduszu załogi w ciężar zysku. W 1995 r. zmniejszono odpis zysku na fundusz inwestycyjny z 7% osiągniętego zysku do 1%. Zmniejszenie było wynikiem decyzji Prezesa uwzględniającej sugestie Ministra Finansów dotyczące obniżenia obciążeń zysku bilansowego odpisami na fundusze własne NBP. Podstawowe zastrzeżenie dotyczyło zależności premii pracowników i zasobów, które bank mógł przeznaczyć na inwestycje, od wielkości zysku. Wraz ze wzrostem inflacji wzrastała nominalna wartość środków do podziału.

Do końca 1997 r. z zysku NBP zasilano następujące fundusze: statutowy, rezerwowy, premiiowy dewizowy, inwestycyjny, załogi (do końca 1994 r.). Odpisy na pozostałe fundusze stanowiły koszt działalności banku centralnego. W przypadku funduszu inwestycyjnego, środki zasilające pochodziły z zysku, ale również część wliczano w koszty działalności banku.

Usankcjonowana zapisem prawnym kontrola nad gospodarką funduszami NBP doprowadziła do ograniczenia ilości funduszy. Skutkiem tych działań było zmniejszenie obciążeń zysku transferami do funduszy i zwiększenie transferów do budżetu.

3. Relacje z rządem

Bank centralny prowadzi obsługę rachunków budżetu państwa. Zgodnie z ustawą, *NBP może pełnić funkcję agenta finansowego Rządu w zakresie zawierania i realizacji umów kredytowych oraz obsługi zadłużenia zagranicznego państwa, NBP nie odpowiada jednak za zobowiązania Skarbu Państwa w tym zakresie. Szczegółowy tryb postępowania jest każdorazowo ustalany w umowie pomiędzy NBP i Ministrem Finansów.* Obsługa budżetu obejmuje prowadzenie rachunków budżetu państwa oraz państwowych funduszy celowych. Dopuszcza się wystąpienie salda debetowego na centralnym rachunku budżetu państwa tylko, jeśli saldo to ma pokrycie w innych rachunkach budżetu państwa. NBP nie może udzielać krótkoterminowego kredytu technicznego na pokrycie przejściowych niedoborów środków.

Przy realizacji wydatków respektowana jest zasada funkcjonowania rachunku bieżącego, zgodnie z którą wydatki są dokonywane tylko do wielkości salda środków znajdujących się na rachunku. Obsługę rachunków budżetowych prowadzi centrala NBP i jego oddziały terenowe, a w przypadku gdy na danym terenie nie ma oddziału banku centralnego, obsługę prowadzą banki komercyjne. NBP płaci z tego tytułu bankom prowizję, która nie jest refundowana przez budżet. Przekazywanie środków z budżetu jednostkom samorządu tery-

torialnego dokonywane jest również na koszt NBP. Zgodnie z postanowieniami prawa budżetowego NBP, od początku 1991 r., prowadzi obsługę bankową budżetu państwa, zaś obsługę budżetów samorządowych powierzono bankom komercyjnym.

Inne zagadnienie stanowi finansowanie deficytu budżetowego kredytem banku centralnego. Zgodnie z ustawą o NBP z 1989 r. w roku budżetowym NBP mógł kupić skarbowe papiery wartościowe o wartości nie większej niż 2% planowanych wydatków budżetu państwa. Powyższe ograniczenia obchodzono uchylając zapisy ustawy o NBP przepisami ustaw budżetowych. Ustawa o NBP z 1997 r. nie wspomina o warunkach finansowania deficytu budżetowego przez bank centralny. W zamian za to, w artykule 220 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przyjętej w 1997 r. wprowadzono kategoriyczny zakaz finansowania deficytu przez bank centralny: *ustawa budżetowa nie może przewidywać pokrywania deficytu budżetowego przez zaciąganie zobowiązania w centralnym banku państwa*. Nie ma zakazu pośredniego finansowania deficytu budżetowego przez NBP.

W praktyce, relacje między NBP i budżetem były bardziej złożone. Bank centralny w przeróżny sposób wspomagał budżet, przy czym część operacji stanowiła spuściznę wcześniejszej zależności instytucjonalnej NBP od rządu. Przykładowo:

– w 1990 r. w ośmiu byłych budżetach terenowych stopnia wojewódzkiego powstały niedobory w wysokości 174,1 mld zł, które zostały pokryte przez bank centralny. Zgodnie z decyzjami podjętymi przez prezesa NBP w porozumieniu z Podsekretarzem Stanu w Ministerstwie Finansów, zadłużenie netto tych budżetów zostało spisane w straty banku. Operacja przejęcia strat doprowadziła do postania strat nadzwyczajnych NBP w 1991 r. w wysokości 176,4 mld zł [2];

– zadłużenie budżetu państwa z tytułu niedoborów występujących w latach 1982–1989 i w 1991 r. 31 grudnia 1993 r. zostało skonwertowane na długoterminową państwową obligację o łącznej wartości 24,4 bln zł i o symbolicznym oprocentowaniu (1% w stosunku rocznym) [3];

– straty nadzwyczajne w 1993 r. powstały wskutek rozliczenia w czasie sprzedaży rubli radzieckich, oraz rozliczania strat poniesionych w latach poprzednich ze sprzedaży znaków pieniężnych w lewach, oraz rozliczeń kosztów obsługi kredytu *Stand-by* poniesionych w 1990 r., zaewidencjonowanych jako należności do rozliczenia zamiast w ciężar bieżących kosztów;

– zgodnie z umową kredytową z dnia 24 sierpnia 1995 r., NBP udzielił budżetowi państwa kredytu o równowartości 15 mln USD na sfinansowanie inwestycji w dziale ochrony zdrowia. Kredyt ten miał być spłacany w 24 ratach w okresie od końca stycznia 1996 r. do końca stycznia 2007 r. Budżet spłacił ostatnią ratę w wysokości 57 mln zł w grudniu 1998 r.;

[2] Sprawozdanie z działalności NBP w 1991 r.

[3] Sprawozdanie z działalności NBP w 1993 r.

– na mocy ustawy z dnia 17 lipca 1997 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 1997 udzielono budżetowi kredytu na sfinansowanie wydatków związanych z prowadzeniem akcji przeciwpowodziowej lub usuwaniem skutków powodzi. Kredyt spłacono w 1998 r.

4. Elementy składowe dochodów i kosztów

4.1. Rezerwy dewizowe

Bank centralny nie podaje informacji o strukturze walutowej rezerw dewizowych oraz danych o udziale złota. Wiadomo jedynie, że zaakceptowana przez Zarząd NBP struktura walutowa rezerw uwzględniała koszyk walut zadłużenia zagranicznego Polski oraz wymiany handlowej, a zwłaszcza importu [4].

Zakres udostępnianych informacji nie pozwala na dokonanie oceny efektywności inwestowania rezerw dewizowych. Utrzymujący się od 1993 r. systematyczny przyrost rezerw dewizowych był głównym czynnikiem kreacji pieniądza. Jednocześnie dochody z inwestycji stanowiły istotny składnik przychodów NBP.

Udostępniana jest wyrzykowa informacja. Przykładowo, wpływy uzyskane w 1997 r. z tytułu rezerw dewizowych ulokowanych w rządowe papiery wartościowe, o średniej miesięcznej wartości wynoszącej około 10 270 mln USD pozwoliły na ukształtowanie się średniej stopy dochodowości tych papierów na poziomie 5,99% (w 1996 r. – 5,73%).

Zasady zarządzania rezerwami dewizowymi i rodzaj dokonywanych przez NBP operacji nie są ujawniane, co zmniejsza przejrzystość finansów banku centralnego i ogranicza kontrolę nad jego działalnością. Zasada tajności nie jest obowiązująca, przykładowo Bank Rezerwowy Australii udostępnia opinii publicznej pełną informację

Tabela 4. Rezerwy oficjalne banku centralnego w mln USD

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Rezerwy oficjalne brutto	6030	14960	18033	20700	27382,1	25494,3
Dochód z transakcji depozytowych w walutach i złocie oraz z obrotu papierami wartościowymi (dochód otrzymany)	233	556	907,7	900	1100	1100

Źródło: Sprawozdania z działalności NBP

[4] Sprawozdanie z działalności NBP w 1994 r. s. 36

o inwestycjach rezerw dewizowych oraz o uzyskanych z tych inwestycji dochodach [Pringle, 1995].

4.2. Kredyt dla rządu i depozyty rządowe

Budżet otrzymuje dochody z tytułu odsetek od krótkoterminowych depozytów i lokat terminowych w NBP. Oprocentowanie lokat budżetu uzależnione jest od bieżącej sytuacji na rynku pieniężnym. Brana jest pod uwagę rentowność bonów skarbowych z ostatniego przetargu oraz stawki depozytów na rynku międzybankowym w dniu zawierania transakcji w zależności od zapadalności lokaty.

Wśród aktywów bilansu banku centralnego wyróżniamy rządowe papiery wartościowe. Od początku 1994 r. ewidencja księgową papierów wartościowych w portfelu NBP prowadzona jest według wartości bieżącej. Papiery rządowe księgowane są po cenie zakupu i proporcjonalnie do upływu czasu ich wartość jest powiększana o dochody z tytułu: dyskonta dla bonów skarbowych i oprocentowania dla obligacji.

Zmiany w kredycie netto dla rządu są wywołane:

- zmianami ewidencji i bezwarunkową sprzedażą bonów przez NBP;
- wzrostem wartości obligacji denominowanych w USD wskutek zmian kursu walutowego;
- udzieleniem kredytu Ministerstwu Finansów na wdrożenie porozumienia z bankami skupionymi w Klubie Londyńskim w celu restrukturyzacji zadłużenia zagranicznego, kredyt ten został skonwertowany na obligacje skarbowe. W 1995 r. NBP po raz pierwszy otrzymał odsetki od obligacji Klubu Londyńskiego, wyemitowanych przez Ministerstwo Finansów na obsługę zadłużenia zagranicznego wobec banków zrzeszonych w Klubie Londyńskim o 25-letnim okresie wykupu;
 - spłaceniem przez budżet części zadłużenia z tytułu deficytów z lat ubiegłych;
 - zmianą stanu środków budżetu państwa na rachunku w NBP;
 - przejęciem w 1992 r. przez NBP od Banku Handlowego w Warszawie SA obligacji Skarbu Państwa nominowanych w USD wraz z dochodami przypadającymi za 1991 r. co przyczyniło się do wzrostu dochodów banku centralnego.

Obecnie NBP nie korzysta z możliwości przeprowadzania operacji zakupu skarbowych papierów wartościowych na rynku wtórnym. Podstawową przyczyną jest utrzymująca się nadpłynność na rynku międzybankowym. Niemniej, bank centralny posiada w swoim portfelu skarbowe papiery wartościowe, np. obligacje Klubu Londyńskiego lub obligacje Skarbu Państwa nominowane w USD przejęte od Banku Handlowego. W ten sposób należności sektora rządowego stanowiły element kreacji pieniądza rezerwowego NBP.

Rola sektora rządowego w procesie kreacji pieniądza systematycznie maleje. W 1993 r. udział należności od sektora budżetowego wraz ze skarbowymi papierami wartościowymi w aktywach ogółem wynosił 62,8% i spadł do poziomu 12,5% w 1999 r.

W 1994 r. rząd, kupując w NBP dewizy na spłatę zobowiązań zagranicznych, płacił za nie długoterminowymi obligacjami skarbowymi. Termin zapadalności tych obligacji oraz okres karencji w spłacie kapitału był kilkukrotnie dłuższy niż pożyczek możliwych do uzyskania ze źródeł zagranicznych. Dla budżetu był to tani sposób finansowania operacji redukcji długu zagranicznego. Skutkiem tej operacji była zmiana struktury bilansu banku centralnego oraz zamiana długu zagranicznego na dług krajowy.

W 1999 r. dokonano konwersji zadłużenia skarbu państwa w NBP. W ramach tej operacji niezbywalne aktywa banku centralnego zostały zamienione na 3-, 4-, 5- i 10-letnie obligacje skarbowe o stałym oprocentowaniu oraz na 2-letnią obligację zerokuponową. Zamianie podlegała obligacja konwersyjna, obligacje nominowane w USD (emisje z 1997 i 1998 r.) oraz należności z tytułu jednostek rozrachunkowych. Obligacja na obsługę zadłużenia wobec Klubu Londyńskiego została zamieniona na 2-letnią zerokuponową obligację skarbu państwa.

4.3. Kredyt refinansowy

Udział kredytu refinansowego w aktywach ogółem systematycznie malał od 12,2% w 1993 r. do 4,4% w 1999 r., zatem rola sektora bankowego w procesie kreacji pieniądza zmniejszała się. Niskie zapotrzebowanie banków na kredyt refinansowy było spowodowane brakiem popytu na kredyt ze strony podmiotów gospodarczych w warunkach utrzymującej się od 1994 r. nadpłynności finansowej systemu bankowego. Od początku 1996 r. stopa procentowa dla kredytu refinansowego przestała być oficjalną stopą procentową. Od tej pory ustala się stopę dyskontową i lombardową.

Wyróżniamy następujące elementy kredytu refinansowego:

Kredyt na inwestycje centralne

NBP refinansował zadłużenie jednostek gospodarczych w bankach z tytułu kredytowania inwestycji centralnych. W 1990 r. w związku ze wzrostem ceny kredytu, na mocy ustaleń Rady Ministrów, kredyty na inwestycje centralne uzyskały pełne gwarancje budżetu państwa. Znalazło to wyraz w umowach zawartych między Ministrem Finansów i bankami dotyczących poręczenia spłaty tych kredytów.

Wysoki poziom kredytu refinansowego na inwestycje centralne w 1994 r. ukształtowany był przede wszystkim przez narastający stan zadłużenia z tytułu finansowania

dwóch dużych inwestycji budowlanych: elektrowni Opole i kopalni węgla kamiennego Budryk. W łącznym stanie kredytu refinansowego na inwestycje centralne kredyt dotyczący tych inwestycji stanowił 68%. W 1995 r. nastąpił gwałtowny przyrost odsetek od kredytu na inwestycje centralne obniżając prawdopodobieństwo jego spłaty. Wciąż jednak udzielano nowych kredytów.

Oprocentowanie kredytów na finansowanie inwestycji centralnych w przypadku objęcia ich poręczeniem Skarbu Państwa wynosiło, od 17 lipca 1996 r. 25% (czyli stopę kredytu lombardowego), a w pozostałych przypadkach 26%. W 1996 r. przedterminowa obsługa części kredytu spowodowała przekroczenie planu przychodów z tytułu otrzymanych odsetek.

W 1997 r. kwota odsetek od kredytów na inwestycje centralne była niższa niż przewidywano, co wiązało się z obniżeniem od 1 lipca 1997 r. oprocentowania kredytu wykorzystywanego na finansowanie elektrowni Opole do 6% w skali roku. Decyzja NBP w tej sprawie została podjęta w ramach porozumienia z 19 czerwca 1997 r. zawartego między ministrem Finansów, Prezesem NBP, Ministrem Gospodarki, Powszechnym Bankiem Gospodarczym SA i Grupą Pekao SA. Z drugiej strony w 1997 r. spłaty kredytu refinansowego na inwestycje centralne były ponad dwukrotnie wyższe od wynikających z umów zawartych z bankami.

W 1998 r. 87% ogólnej kwoty kredytu refinansowego na inwestycje centralne stanowił kredyt finansujący elektrownię Opole. Zgodnie z przyjętym w 1997 r. programem restrukturyzacji zadłużenia elektrowni, bieżące kredytowanie zakończono w 1998 r.

Kredyt na inwestycje centralne stanowi element kredytu dla sektora bankowego udzielonego w walucie krajowej i np. w 1999 r. tworzył główną pozycję zadłużenia kredytowego banków. Znaczącą część tych należności stanowi zadłużenie banków z tytułu kapitalizowanych odsetek, naliczanych od kredytów finansujących inwestycje centralne w okresie realizacji (w 1999 r. nie były już uruchamiane środki na wypłaty bieżące).

Trudno jest ocenić prawdopodobieństwo spłaty tych kredytów. Udzielane według stopy preferencyjnej zawierały element subsydium. Beneficjenci tych kredytów otrzymywali część renty emisyjnej, która dla budżetu państwa stanowi utracony dochód.

Kredyt skonwertowany

Do końca 1989 r. udzielano kredytu refinansowego według preferencyjnych stóp procentowych. W 1989 r. 11 banków komercyjnych przejęło od NBP kredyty dla podmiotów gospodarczych i ludności, na które nie posiadały pokrycia w przejętym kapitale i depozytach. W sierpniu 1990 r. NBP dokonał konwersji kredytu refinansowego dla 11 banków na kredyt długoterminowy spłacany do końca 1995 r. w sześciu ratach płatnych do 20 grudnia każdego roku. NBP postawił do dyspozycji tych banków

kredyt w 40% w formie środków przekazanych na rachunki banków oraz w 60% w formie limitu, który mógł być wykorzystywany w zależności od potrzeb. W 1991 r. banki spłaciły część zadłużenia z wyjątkiem BGŻ (68% ogólnej kwoty kredytu refinansowego skonwertowanego stanowiło zadłużenie BGŻ) i PKO BP, które uzyskały zgodę na prolongację jego spłaty, natomiast Bank Śląski dokonał spłaty całego zadłużenia. Kredyt skonwertowany spłacono w całości na początku 1995 r.

Kredyt redyskontowy

Kredyt redyskontowy miał charakter sezonowy, bowiem dotyczył głównie weksli finansujących skup produktów rolnych.

W lipcu 1990 r. Rada Ministrów ustanowiła subwencje budżetowe dla kredytów udzielanych na skup płodów rolnych oraz na finansowanie zapasów sezonowych tych płodów i ich przetworów ze zbiorów 1990 r. Oprocentowanie kredytów ustalono na 20% w skali rocznej. W przypadku jeśli stopa oprocentowania kredytu refinansowego była niższa niż 34% to dopłaty do odsetek byłyby pokrywane ze środków budżetowych, jeśli byłaby wyższa niż 34% to zwiększone opłaty miały być pokrywane w połowie przez budżet i w połowie przez NBP [5].

Kredyt lombardowy

Kredyt lombardowy jest instrumentem zapewniającym płynność w krótkim okresie i jest udzielany pod zastaw skarbowych papierów wartościowych. Popyt na kredyt uzależniony jest od płynności na rynku międzybankowym. Banki komercyjne zapożycały się na krótkie okresy biorąc kredyt lombardowy na uzupełnienie rezerw obowiązkowych.

Kredyt lombardowy na restrukturyzację przedsiębiorstw

Zgodnie z założeniami polityki pieniężnej na 1993 r. NBP stworzył bankom warunki dla uruchomienia kredytów wspierających działania przedsiębiorstw posiadających programy naprawcze akceptowane przez Radę Ministrów, poprzez otwarcie na ten cel linii kredytu refinansowego do wysokości 2 bln starych zł. NBP uruchomił system gwarancji dla banków komercyjnych, udzielających kredytów podmiotom gospodarczym. Gwarancje były udzielane na pokrycie części niezabezpieczonej kwoty kredytu wnioskowanego przez kredytobiorców niedysponujących wymaganym zabezpieczeniem. Przewidywana łączna suma gwarancji miała wynieść 300 mln USD.

Kredyt lombardowy na restrukturyzację przedsiębiorstw był wyrazem zaangażowania się banku centralnego w realizację przedsięwzięć inwestycyjnych realizowanych

[5] Stopa kredytu refinansowego w okresie od lipca do października 1990 r. wynosiła 34%, w listopadzie 43%, w grudniu 55%. Poziom niższy od 34% osiągnęła dopiero w połowie 1994 r.

przez podmioty gospodarcze. Banki komercyjne zaciągały takie kredyty w latach 1994–1995. Kredytów udzielano na warunkach preferencyjnych oprocentowanych według stopy wynoszącej 0,7 stawki kredytu lombardowego. Występujące na koniec 1998 r. zadłużenie w wysokości 11,2 mln zł, w 1999 r. zostało przez banki spłacone zgodnie z terminami określonymi w umowach.

Kredyt celowy

Udzielany był bankom realizującym programy sanacyjne. W 1994 r. NBP sukcesywnie wycofywał się z tej formy refinansowania na rzecz bezpieczniejszych form zasilania banków będących w trudnej sytuacji finansowej. W 1994 r. z kredytu celowego korzystało sześć banków, do końca roku trzy banki kredyt spłaciły, zaś w dwóch bankach kredyt został przeksięgowany na zadłużenie przeterminowane, a jeden bank korzystał z kredytu celowego zgodnie z warunkami umowy.

Zadłużenie w rachunku bieżącym

W 1994 r. dotyczyło tylko Banku Handlowo-Kredytowego SA w likwidacji i zwiększyło się w wyniku naliczania przez NBP odsetek. Zadłużenie BHK SA w Katowicach w NBP powstało wskutek niezapłacenia odsetek od kwoty powstałego w sierpniu 1990 r. salda debetowego, co było związane z pokryciem czeków rozrachunkowych wystawionych przez spółkę Art-B. W 1996 r. zadłużenie BHK SA w rachunku bieżącym w NBP zmniejszyło się o 22,9%. Było to w głównej mierze wynikiem zwrotu stosunkowo wysokich kwot przez spółkę Art-B, głównego dłużnika banku. Zawarta ugoda z pełnomocnikiem właścicieli spółki Art-B pozwoliła na spłatę całej części kapitałowej zadłużenia oraz części naliczonych odsetek od tego zadłużenia.

Refinansowanie banków realizujących programy sanacji

NBP stosował następujące instrumenty refinansowania programów sanacji w bankach:

- zakup weksli banków sanowanych bądź przejmujących sanowany;
- nabywanie wieloletnich obligacji emitowanych przez sanowane banki;
- zakup pakietów akcji banków, realizujących programy uzdrowienia;
- udzielanie celowych kredytów lombardowych i kredytów refinansowych, przeznaczonych przede wszystkim na podtrzymanie płynności w tych bankach;
- udzielanie gwarancji bankom lokującym swoje środki w sanowanych bankach;
- zwalnianie banków realizujących programy uzdrowienia z odprowadzania i utrzymania wymaganej rezerwy obowiązkowej.

W ten sposób NBP stawał się posiadaczem pakietów akcji sanowanych banków, np. Pierwszego Komercyjnego Banku SA w Lublinie lub BIG Banku SA w Warszawie. W 1996 r. przeprowadzono analizę przebiegu realizacji sanacji banków, która wykazała że należności z tytułu zakupionych obligacji i weksli mogą być, wobec strat poniesionych przez niektóre z sanowanych banków, trudne do odzyskania. Stanowiły one podstawę dla utworzenia rezerwy na należności trudne z tytułu kredytów refinansowych w wysokości 148,9 mln zł.

Przejmowanie wierzycielności banków komercyjnych obniżało płynność aktywów banku centralnego. W najprostszym przypadku NBP posiadał aktywa, które nie przynosiły zwrotu na poziomie rynkowym, w najgorszym zaś bank centralny był zmuszony do utworzenia rezerw celowych. Tak się stało w 1998 r. gdy składnikiem pozostałych kosztów było utworzenie rezerw celowych, które prawie w całości (99,7%) dotyczyły rezerw utworzonych na nabyte w BIG Banku Gdańskim SA wierzycielności Pierwszego Komercyjnego Banku SA w Lublinie od różnych jednostek Skarbu Państwa, z tytułu związanego z zawarciem i wykonaniem umów o sprzedaż sprzętu medycznego, jego dostawą i użytkowaniem. Konieczność utworzenia rezerw doprowadziła do powstania nieplanowanych kosztów w wysokości 44,6 mln zł. W 1998 r. bank centralny dokonał sprzedaży Pierwszego Komercyjnego Banku SA w Lublinie, co spowodowało zmniejszenie stanu akcji o kwotę 166,6 mln zł oraz umożliwiło rozwiązanie rezerwy utworzonej na te akcje.

Innym przykładem wsparcia dla banków komercyjnych jest przejęcie w 1993 r. przez BIG Bank SA w Warszawie upadającego Łódzkiego Banku Rozwoju. BIG Bank wynegocjował korzystne zasady przejęcia: do 2000 r. został zwolniony z obowiązku tworzenia rezerw w NBP oraz otrzymał kredyt lombardowy. Ponadto, NBP odkupił od BIG-u część akcji Łódzkiego Banku Rozwoju.

Kredyt refinansowy przeterminowany

Na koniec 1999 r. saldo 1,5 mln zł dotyczyło Agrobanku SA w Warszawie (bank postawiony w stan upadłości w kwietniu 1995 r.).

4.4. Niepłynne aktywa

Pozycja inne aktywa obejmowała rozliczenia zagraniczne dotyczące należności od Rządu Bułgarii. Na całość należności była utworzona rezerwa. Aktywa powstały poprzez wniesienie przez NBP lokat terminowych do Bulgarian Foreign Trade Bank Ltd w Sofii w latach 1989–1990 w USD i DEM. W 1990 r. BFTB poinformował, że nie spłaci w terminie otrzymanych depozytów i odsetek. Status tej lokaty ustalono dopiero w 1998 r. w wyniku podpisania umowy między NBP i Rządem Bułgarii. Przedmiotem tej umowy

były zobowiązania BFTB wynikające z ulokowanych przez NBP depozytów w łącznej wysokości 25 mln USD oraz 44 mln DEM wraz z zaległymi odsetkami. Rząd Bułgarii przejął zobowiązania. Na koniec 1998 r. należność od rządu Bułgarii wynosiła brutto 258,4 mln zł. W wyniku restrukturyzacji długu, przeliczenia zadłużenia na DEM oraz spłaty 15% naliczonych od 1990 r. odsetek, powyższa należność obniżyła się o 19,9 mln zł w porównaniu z 1997 r.

NBP był zaangażowany w różne działania nie związane z jego statutową działalnością. Jako przykład może posłużyć posiadanie udziałów w krajowych i zagranicznych bankach komercyjnych. Oprócz udziałów w sanowanych bankach, NBP był właścicielem akcji PBI SA i Prosper Banku SA, oraz BRE SA. Posiadanie udziałów w BRE SA uprawniło NBP do otrzymania dywidendy, stanowiącej zysk nadzwyczajny banku w 1991 i 1992 r. Bank centralny posiadał udziały w spółce EP Partners w wysokości 0,3 mln zł, które to należności w 1998 r. zostały wyksięgowane w ciężar rezerwy w związku z likwidacją spółki. NBP był posiadaczem udziałów w BH w Luksemburgu (32,9 mln zł) oraz w innych podmiotach zagranicznych (2,4 mln zł według wyceny na koniec 1998 r.).

4.5. Rezerwy obowiązkowe

Zgodnie z ustawą o banku centralnym z 1989 r. rezerwy obowiązkowe banków były nieoprocentowane, zatem nie tworzyły kosztów dla banku centralnego. Zasady gromadzenia rezerw podlegały zmianom. W 1990 r. dopuszczono możliwość odprowadzania rezerw na rachunek w NBP w kwocie niższej o zadeklarowany przez bank stały zapas gotówki w kasach banku, który nie mógł przekraczać 50% należnej kwoty. Wraz z początkiem reform podniesiono stopę rezerw obowiązkowych z 10% w 1989 r. do 30% w 1990 r. Od 1 stycznia 1991 r. obniżono stopę rezerw od wkładów oszczędnościowych płatnych na żądanie z 30% na 25% oraz wyodrębniono ze środków budżetu państwa i jednostek budżetów gmin wkłady terminowe, dla których stopa rezerw wynosiła 10%.

W nowelizacji ustawy o NBP z 14 lutego 1992 r. ustanowiono obowiązek oprocentowania tej części rezerw obowiązkowych, która przewyższała 10% sumy środków pieniężnych, zgromadzonych na rachunkach w bankach, objętych obowiązkiem odprowadzania rezerw. Wysokość oprocentowania rezerw była ustalana przez Prezesa NBP, jednak nie mogło być ono niższe niż 50% stopy redyskontowej weksli. Kwoty oprocentowania rezerw w całości podlegały przekazaniu na Fundusz Restrukturyzacji i Oddłużenia Rolnictwa (FROR). Konsekwencją wniesienia zmian do ustawy o NBP było utworzenie funduszu celowego FROR, co nie mieści się w zakresie zadań banku centralnego. Wskutek takiej polityki koszty banku centralnego stanowiły dochód funduszu pozabudżetowego. FROR otrzymywał część renty emi-

Tabela 5. Odsetki od rezerw obowiązkowych zasilające FROR, 1992–1994 w bln zł, od 1995 w mln zł.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Odsetki od rezerw zasilające FROR	1,1	1,8	1,3	84,2	85,5	270,7

Źródło: Sprawozdania z działalności NBP

syjnej, pomniejszając zysk i transfer do budżetu.

Polityka rezerw obowiązkowych NBP stanowiła narzędzie redystrybucji środków finansowych wewnątrz systemu bankowego. Od kwietnia 1992 r. odstąpiono od obowiązku odprowadzania rezerwy od środków: przyjętych od innego banku, Europejskiego Funduszu Rozwoju Wsi Polskiej, budżetowych przeznaczonych na oddłużanie i restrukturyzację rolnictwa i jego otoczenia, oraz od lipca 1992 r. środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, płatnych na żądanie. W ten sposób NBP realizował cele polityki gospodarczej rządu umożliwiając rozszerzenie zakresu preferencyjnego kredytowania rolnictwa oraz zwiększenie kwoty przeznaczonej na kredytowanie ochrony środowiska.

W 1993 r. kontynuowano taką politykę i zgodnie z zarządzeniem Prezesa NBP zwolniono z naliczania rezerwy środki FROR, Europejskiego Funduszu Rozwoju Wsi Polskiej, Funduszu Współpracy Wspólnot Europejskich.

Od połowy sierpnia 1994 r. Prezes NBP mógł zwalniać banki z obowiązku odprowadzania i utrzymywania części lub całości rezerwy w okresie realizacji programu postępowania uzdrawiającego. Zapas gotówki w kasach banku wliczany do rezerwy obowiązkowej nie podlegał oprocentowaniu. Banki komercyjne miały możliwość wykorzystywania środków rezerwy nieoprocentowanej w międzybankowych rozliczeniach pieniężnych. Na koniec grudnia 1994 r. 10 banków korzystało ze zwolnień z odprowadzania i utrzymywania wymaganej rezerwy obowiązkowej. W 1995 r., w ramach wsparcia banków przeprowadzających programy naprawcze, 87 banków, w tym 79 spółdzielczych, było zwolnionych z obowiązku utrzymywania rezerwy. Taką politykę kontynuowano w 1996 r. NBP zwalniał z obowiązku tworzenia rezerw banki realizujące programy naprawcze, ale za środki zwolnionej rezerwy obowiązkowej banki były zobowiązane nabyć skarbowe papiery wartościowe. W okresie od 1994 do końca 2000 r. łącznie ze zwolnienia z obowiązku tworzenia rezerwy obowiązkowej zwolniono 27 banków komercyjnych i 254 banki spółdzielcze. Od 31 grudnia 1997 r. obniżono z 50% do 10% poziom gotówki w kasie, którą banki mogą zaliczać do rezerwy obowiązkowej. Począwszy od 1998 r., zgodnie z nową ustawą o NBP, kwota rezerwy obowiązkowej nie podlega oprocentowaniu. 30 września 1999 r. nastąpiło ujednoczenie stopy rezerwy obowiązkowej na poziomie 5% od wszystkich depozytów. Za

środki zwolnione w wyniku obniżenia stopy rezerw banki komercyjne były zobowiązane nabyć długookresowe obligacje NBP (6-, 7-, 8-, 9- i 10-letnie) oprocentowane na poziomie inflacji. Obligacje te nie mogą być przedmiotem obrotu na rynku wtórnym. Bank centralny zastrzegł sobie możliwość przedterminowego wykupu tych obligacji w ramach zasilania rynków finansowych w pieniądź.

4.6. Bony pieniężne

Bony pieniężne są instrumentem absorpcji nadwyżek środków finansowych. Od pierwszego przetargu, który odbył się w lipcu 1990 r. aż do lutego 1991 r. sprzedawano jedynie bony z 30-dniowym terminem wykupu. W marcu 1991 wprowadzono w ich miejsce bony 28-dniowe i oprócz nich bony 91-dniowe. W maju 1991 r. tj. w momencie rozpoczęcia sprzedaży bonów skarbowych, m.in. z 28-dniowym terminem zapadalności, NBP zrezygnował z wystawiania do sprzedaży na przetargach własnych bonów pieniężnych o 4-tygodniowym terminie wykupu, wprowadzone zaś zostały do sprzedaży bony 182-dniowe.

Od 1992 r. aż do listopada 1994 r. nie sprzedawano bonów pieniężnych. W drugiej połowie 1994 r. NBP przeprowadził 4 operacje bezwarunkowej sprzedaży bonów skarbowych na sumę 20,6 bln zł. Odsprzedań bankom tak znacznej ilości bonów skarbowych z portfela NBP nie doprowadziło do równowagi rynku międzybankowym. Istniała konieczność praktycznie codziennego dokonywania operacji reverse repo. Taka sytuacja utrzymywała się w kolejnych latach. Pomimo konwersji zadłużenia w 1999 r. do końca 2000 r. rynek międzybankowy charakteryzował stan nadpłynności, co skłaniało bank centralny do przeprowadzania kosztownych operacji ograniczania płynności z użyciem bonów pieniężnych.

4.7. Poręczenia i gwarancje

W 1990 r. NBP udzielał gwarancji bankom komercyjnym dotyczących kredytów udzielonych sektorowi prywatnemu. Od 1 sierpnia 1990 r. NBP rozpoczął udzielanie bankom poręczeń kredytów przeznaczonych na prywatną działalność gospodarczą. Maksymalna kwota kredytu dla jednego kredytobiorcy uprawniająca do poręczenia ustalona została na 2 mld zł, a wysokość poręczenia NBP stanowiła do 60% różnicy pomiędzy kwotą kredytu, a wielkością jego zabezpieczenia przez kredytobiorcę. W 1990 r. NBP udzielił 169 takich poręczeń o wartości 35 mld zł, a w 1991 r. 41 poręczeń stanowiących 12 mld zł (popyt uległ ograniczeniu). Gwarancje obciążone były dużym ryzykiem, ponieważ kredytobiorcy z reguły nie wnosili spłat w normalnym trybie lecz realizowano je

w drodze postępowania windykacyjnego. NBP w swoich sprawozdaniach nie wyodrębniła kwot wydatkowanych na spłatę gwarancji, dlatego nie sposób ocenić w jakim stopniu stanowiły składnik kosztów NBP.

Zgodnie z założeniami polityki pieniężnej na 1994 r. do czasu wydania odpowiednich aktów prawnych Prezes NBP gwarantował depozyty osób fizycznych do wysokości 1000 ECU w pełnej kwocie depozytu, a w wysokości od 1001 do 3000 ECU w kwocie 90% wartości depozytu.

4.8. Lokaty terminowe

W czwartym kwartale 1997 r. NBP zaczął przyjmować 6- i 9-miesięczne lokaty terminowe osób fizycznych. Lokaty przyjmowano do końca roku na 180 i 270 dni oprocentowane odpowiednio według stóp 21,5% i 22,5%. Wartość przyjętych środków wyniosła 3599,8 mln zł. W rezultacie w 1997 i 1998 r. pojawił się nowy element kosztów NBP. Odsetki zapłacone osobom prywatnym wynosiły 139,3 mln zł w 1997 r. i 398,6 mln zł w 1998 r.

5. Wnioski

Niezależność banku centralnego została podniesiona do rangi zapisu konstytucyjnego. W porównaniach międzynarodowych poziom niezależności NBP jest uznawany za bardzo wysoki.

Utrzymująca się od 1994 r. nadpłynność rynku międzybankowego wymusza na NBP ponoszenie kosztów związanych z ograniczaniem płynności systemu finansowego. Koszty operacji otwartego rynku były najważniejszym składnikiem kosztów determinującym poziom zyskowności banku centralnego. Nadpłynność i doświadczenie wysokiej inflacji spowodowało, że baza pieniężna stanowi tyłką małą część zobowiązań banku centralnego. Wraz ze zmianą reżimu kursowego w 2000 r. wyeliminowano najważniejsze źródło kreacji nadpłynności. Wybór płynnego kursu przyczynia się do zwiększenia niezależności banku centralnego. Wciąż jednak zaangażowanie rządu w sprawę stabilności cenowej nie jest postrzegane jako wiarygodne. Luźna polityka fiskalna jest istotnym źródłem nadpłynności.

Przy funkcjonowaniu tej samej bazy prawnej w postaci ustawy o banku centralnym udział zysku transferowanego do budżetu wzrósł od 85,3% w 1990 r. do 96,6% w 1997 r.

Renta emisyjna była transferowana również do banków komercyjnych i innych podmiotów niefinansowych.

Analizę zasad funkcjonowania banku centralnego utrudnia niska przejrzystość finansów banku. NBP nie podaje do wiadomości publicznej szacunków kosztów podejmowanych operacji. Nie jest udostępniana informacja o strukturze rezerw dewizowych i operacjach inwestycyjnych umożliwiającą analizę rentowności. Nie jest podawana informacja o kosztach operacji warunkowych (nie wiadomo, czy bank centralny dokonuje tego typu analiz).

Bank centralny angażował się w działania refinansowe, przy czym stopa oprocentowania udzielanych kredytów często różniła się od stopy rynkowej. Nie istnieje jednak szacunek kosztów takich operacji (różnica pomiędzy rynkową i stosowaną stopą procentową pomnożona przez wartość kredytu), nie wiadomo również, jakie ryzyko niewypłacalności kredytobiorców.

Bank centralny spełniał szereg różnorodnych funkcji, spośród których nie wszystkie służą utrzymaniu stabilności cenowej. Główną pozycję stanowiły operacje sanacji banków. Bardzo często stosowana praktyka zwalniania banków z obowiązku tworzenia rezerwy od depozytów przyczyniała się do obniżenia kosztów banku centralnego, ale jednocześnie wprowadzono rozróżnienie na banki uprzywilejowane i pozbawione przywilejów. Utworzenie funduszu FROR i odprowadzanie oprocentowania rezerw obowiązkowych spowodowało transfer renty emisyjnej do podmiotu pozabudżetowego zwiększając koszty działalności banku.

Można przyjąć, że nastąpiło przejście od nieskomplikowanych form wspierania budżetu (np. bezpośrednie kredytowanie) do bardziej wyrafinowanych (np. operacja wsparcia dla PKO BP).

Bank centralny nie podaje do wiadomości publicznej pełnej informacji o funduszach własnych: nie wiadomo jak były wydatkowane środki funduszu załogi, nie upubliczniono danych o stanie funduszy własnych w latach 1998–1999. Obowiązujące w banku centralnym zasady rachunkowości są utajnione.

Podsumowując, w obliczu braku przejrzystości dokładna analiza i kontrola zasad gospodarowania nie jest możliwa. Wiadomo jednak, że NBP podejmował szereg operacji obniżających zysk. Poprzez obniżanie dochodów część renty emisyjnej trafiała do innych podmiotów niż bank centralny i skarb państwa. Istnieją zatem możliwości wprowadzenia oszczędności umożliwiających zwiększenie wielkości transferu do budżetu bez wprowadzania zmian w regulacjach prawnych i zasadach gospodarowania. Oznaczałoby to jednak konieczność wyrzeczenia się przez NBP możliwości przeprowadzania operacji quasi-fiskalnych. Operacje quasi-fiskalne wynikają z pełnienia przez bank funkcji, które nie powinny się znaleźć w zakresie ustawowych obowiązków i uprawnień autonomicznego

banku centralnego. Jak długo operacje są zgodne z ustalonym podziałem odpowiedzialności pomiędzy bankiem centralnym i rządem, oraz o ile są one wyraźnie widoczne w rachunkach wyników, nad problemem daje się zapanować [Bruno, 1995]. Ujawnianie danych jest ważne z punktu widzenia kontroli publicznej. W przypadku NBP stopień jawności jest niewystarczający.

W przypadku rezygnacji z operacji quasi-fiskalnych subsydiowanie podmiotów gospodarczych musiałoby ulec obniżeniu, bądź zyskać formę transferu z budżetu. Skutkiem takich działań byłaby większa przejrzystość rachunków fiskalnych oraz finansów banku centralnego.

Bibliografia

- Biuletyn miesięczny NBP – różne wydania 1990–1999
- Bruno M., Autonomia polityczna banków centralnych: teoria i praktyka, CASE, Studia i Analizy nr. 34, Warszawa 1995
- Gilowska Z., Mierzwa A., Misiąg W. (1996). Organizacja i funkcjonowanie sektora publicznego w Polsce, Transformacja Gospodarki Nr. 76, IBNGR, Warszawa
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997
- Pringle R. (1995). How the Reserve Bank Manages Australia's Reserves', Central Banking, Vol. VI, No. 2
- Raport Roczny NBP – różne wydania 1990–1999
- Sprawozdanie z działalności NBP – różne wydania 1990–1999
- Sprawozdanie z realizacji polityki pieniężnej NBP – różne wydania 1990–1999
- Ustawa o NBP z 31 stycznia 1989 r.
- Ustawa o NBP z 29 sierpnia 1997 r.



-
- 215 Cukrowski J., Financing the Deficit of the State Budget by National Bank of Georgia (1996–1999)
-
- 216 Роберт Брудзыньски, Эльдар Мамыров, Выбор режима валютного курса для Кыргызстана: официальная долларизация
-
- 217 Дана Кичу, Административное регулирование цен в экономике Украины в 1998–1999 гг.
-
- 218 Jakubiak M. Indicators of Currency Crises: Empirical Analysis of Some Emerging and Transitional Economies
-
- 219 Siwińska J., Currency Crises and Fiscal Imbalances. The transition countries perspective.
-
- 220 Lubarova L., Oleg Petrushin, Artur Radziwiłł, Is Moldova Ready to Grow? Assessment of Post-crisis Policies (1999–2000)
-
- 221 Лукашова И., Фреюк Г., Козаржевский П., Кан О., Куклин С., Приватизация промышленных предприятий Кыргызстана, под ред. Петра Козаржевского
-
- 222 Цукровски Я., Могилевский Р., Роль макроэкономической стабилизации в привлечении иностранных инвестиций в Кыргызстан
-
- 223 Панькув Ю., Прогресс, результаты и проблемы процесса приватизации в Кыргызской Республике
-
- 224 Sasin M., Predicting Currency Crises, the Ultimate Significance of Macroeconomic Fundamentals in Linear Specifications with Nonlinear Extensions
-
- 225 Ибадоглу Г., Приватизация на Востоке
-
- 226 Kloc K., System bankowy i nadzór bankowy na Ukrainie – skutki niespójnej polityki reform
-
- 227 Cukrowski J., Janecki J., Wpływ polityki banku centralnego na wielkość dochodów budżetu z renty emisyjnej
-
- 228 Maliszewski W., Pomiar senioratu: Przegląd metod i wyników empirycznych
-
- 229 Sławiński A., Tymoczko D., Czynniki wpływające na wielkość renty menniczej w Polsce
-
- 230 Markiewicz M., Prawne, operacyjne i instytucjonalne aspekty funkcjonowania NBP
-